

粵港澳大灣區的生態美化與立法公眾參與機制

馮澤華、詹鵬瑋*

一、問題的提出

國務院總理李克強在 2017 年政府工作報告中首次將粵港澳大灣區城市群建設列於國家頂層設計之中。¹ 同年 7 月，國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特區政府、澳門特區政府四方正式簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》(簡稱《框架協議》)，共同致力把粵港澳大灣區(簡稱“大灣區”)建設成為與紐約灣區、三藩市灣區及東京灣區相媲美的世界第四大灣區。爾後，中共十九大報告²、2018 年國務院政府工作報告³將大灣區城市群建設升級為囊括城市群建設在內的全方位的大灣區建設。隨着大灣區建設的推進，亟需一個完整的、系統的政策指導大灣區今後的發展方向，規劃大灣區的發展路徑。2019 年伊始，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》(簡稱《規劃綱要》)亦在時代的緊密召喚下出台。《規劃綱要》將建設宜居灣區和綠色發展作為大灣區建設的兩大發展原則，足見中央對建設美麗大灣區的重視程度。從國家發展規劃可知，大灣區包含廣州、深圳、東莞、惠州、珠海、中山、江門、佛山、肇慶(簡稱“珠三角九市”)和香港、澳門兩個特別行政區共 11 個城市⁴，滙集了臨近珠江出海口的所有城市。當前，大灣區建設剛剛起步，雖對環境治理合作有所重視，但是配套的合作機制碎片化，尤其是環境治理合作的相關立法處於空白狀態，與建設美麗大灣區法治化的目標仍具有一定距離。《框架協議》把“生態優先，綠色發展”作為合作原則之一，將各城市的特色有機結合，有助於促進優化灣區產業結構，將大灣區打造成為祖國美麗的南大門，助推美麗中國戰略的實施。正是在這種背景下，建設美麗大灣區有助於促進大灣區經濟產業結構優化升級以及助推粵港澳生態文明命運共同體的生成。毋庸置疑，建成美麗大灣區需要一段漫長的歷程，然而法治作為治國利器可為美麗大灣區保駕護航。法治的穩固離不開公眾的參與，尤其是在環境治理中，諸多立法實踐表明：公眾參與政府環境治理政策有助於提高決策的科學性，改進政策質量且增強公眾環保意識。⁵ 因此，粵港澳三地政府在互利合作中有必要凝聚社會大眾的智慧與力量，為大灣區環境治理立法出謀獻策，使大灣區城市群逐漸形成一個緊密的生態文明命運共同體，共同為實現文明富強的“中國夢”而奮鬥。

* 前者為深圳大學港澳基本法研究中心博士研究生，後者為廣東外語外貿大學法學院碩士研究生

二、建設美麗大灣區的重大價值

(一) 建設美麗大灣區是建設美麗中國的重要一環

中共十九大報告指出：“堅持人與自然和諧共生……建設美麗中國，為人民創造良好生產生活環境，為全球生態安全作出貢獻。”⁶ 建設美麗中國是十九大後中央的重要任務，而建設美麗大灣區是這個重要任務不可或缺的環節。《規劃綱要》中也提出，環境是生命之源，要像重視生命一般給予環境最首要的關注，特別要在大灣區中建立最嚴格的生態環境保護制度。自改革開放以來，中國工業經濟飛速發展，環境問題愈發嚴峻，對中華民族的永續發展造成極大威脅。大灣區作為中國對外開放程度最高的南大門，其生態環境的優劣事關整個中國的形象。惟有將大灣區建設成為一個生態良好、環境優美的城市群，方能更好地向國際社會展現當代中國的美好風貌，提升中國的國際形象。自改革開放以來，無論中國內陸區域，抑或大灣區，工業飛速發展，環境污染治理問題尚未有根本性解決之道，且環境治理工作長期被置於經濟發展之後，容易造成國外對中國形成衛生狀況堪憂、環境質量差等負面評價。城市“三廢”不斷排放，近年來甚至出現了城市污染向農村轉嫁的趨勢，導致污染範圍進一步擴大，危及鄉村振興戰略的全面實施，且隨着人口不斷增多，生活污染亦逐漸增多，環境問題日益嚴重。中共十八大以來，中國將大量的財政資金投入環境治理，環境狀況較以往有所改善。然而，修復環境的工程是巨大的，以珠江整治為例，在過去數十年中投入了數百億的資金，亦難以使其恢復清澈見底的狀態，部分河流仍然散發着惡臭，極大地影響沿岸人民的生活質量。建設美麗中國，就必須注重大灣區的環境建設。大灣區作為一個極具代表性的工業城市群，環境問題日益突出，在建設中不斷探索環境治理的出路，找出行之有效的進路，即可以大灣區環境治理作為典型標本，為其他內地區域所借鑑，讓生態環保的“星星之火”最終“燎原”整個美麗中國。

(二) 建設美麗大灣區有助於促進大灣區經濟產業結構優化升級

建設美麗大灣區對助推港澳與內地同發展、共繁榮具有重大價值，大灣區建設促進內地與港澳形成更加緊密的聯繫，使內地和港澳成為一個經濟、文化、民生互相作用，協同發展的命運共同體，助推港澳與內地更好利用各方資源，形成優勢互補、相互促進的生動局面。港澳經過長期的經濟發展，具有系統成熟的金融貿易體系，可為內地提供豐富的經濟資源；而內地近年來新興經濟迅猛發展，以廣州和深圳為代表的電子科技、互聯網科技企業實力雄厚，高校資源豐富、人才儲備充沛，可為大灣區提供源源不斷的發展動力與堅實的後備保障。在粵港澳三地的優勢互補之下，共同促進大灣區產業結構優化升級，實現大灣區經濟的綠色發展。環境與經濟發展相互影響，習近平強調，綠水青山，就是金山銀山。⁷ 環境資源不僅為城市的經濟發展提供物質基礎，也是經濟發展的一大制約條件，人們一旦對環境資源超負荷使用，經濟發展勢必也會難以運轉。因此，要提高大灣區的競爭力，就應當更加注重環境保護。通過優化產業結構，從而減少第二產業帶來的環境污染。首先，以旅遊業為例，澳門旅遊服務業發展良好，有賴於澳門不懈努力的環境保護，為來澳遊客提供舒適的服務體驗。⁸ 故其餘城市可以借鑑澳門旅遊產業的發展經驗，發揮自身文化特色和地域優勢，盡力吸收澳門成為世界旅遊休閒中心後的溢出效應，及時升級產業結構。如肇慶、佛山作為大灣區相對內陸的城市，自然風貌獨具特色，可以結合廣州、香港等地的金融、對外優勢，打造一個設施配套、交通便利、服務周到的國際休閒旅遊區，助推大灣區經濟綠色發展。其次，大灣區文化底蘊豐厚，嶺南文化獨具特色，建設

美麗大灣區對文創產業的發展起着積極的促進作用，同時有助於促進各地的文化交流與融合。最後，建設美麗大灣區能促進灣區高新科技產業的發展。香港、澳門、深圳等城市經過多年的環境治理與保護，環境質量日趨良好。2017年深圳在全國城市空氣質量排行中位居第7，是國內GDP排名前20城市中惟一達目標，多年來穩居全國重點城市前10位⁹，這歸功於其在21世紀初期以發展高新科技產業代替傳統工業且同時注重環境治理工作，實現產業結構優化升級，如中興、騰訊等企業的基地均在深圳。這些不斷崛起的新興科技企業，充分帶動經濟產業升級，也極大程度地改善了深圳的環境，其他城市也可借鑑深圳發展的有益經驗，實現經濟的飛速發展。

(三) 建設美麗大灣區助推粵港澳生態文明命運共同體的生成

大灣區建設作為國家頂層設計之一，其生態文明必然對中國生態文明的全局建設起着重要影響。生態文明不啻指人與自然和諧相處，更是人與人之間友好共生¹⁰，通過建設美麗大灣區，可以促進各個城市交流融合，互利共存。在環境上，大灣區三地均處於同一生態系統之中，澳門位於南海沿岸，春夏颱風災害頻發，自我保護能力弱，如2017年8月“天鴿”颱風造成澳門10人死亡，200多人受傷，八成以上地區停水停電，經濟損失高達澳門幣114億元。澳門人力物力資源有限，應對災害的自救能力較差，而美麗大灣區的建設可以利用灣區資源與交通優勢，便於大灣區各地互助救災。又如廣州水污染較為嚴重，亦會影響其他城市的用水質量，建設大灣區城市群，可以聯合其他城市共同治理廣州的水污染問題，借鑑有益經驗，共建美好家園。在生活保障上，香港、澳門等市地狹人稠，養老、醫療等資源競爭壓力大，而肇慶、惠州、江門等市地廣人稀，其社會資源開發空間巨大，因此可以充分利用這些城市的發展潛力，為港澳提供教育、住房、養老等空間，緩解資源競爭壓力。由此可見，大灣區的建設對於加強各個城市之間的緊密聯繫起着重要作用。為打造粵港澳優質生活圈，三地政府業已作出許多努力，港珠澳大橋正式通車、廣深港高鐵“一地兩檢”預計2018年第三季通車，虎門二橋、深中通道、深珠通道亦正在緊鑼密鼓地建設當中，這些交通網絡建設為粵港澳各城市之間的交流往來提供更便利的交通，建成後有望實現粵港澳的“一小時生活圈”，極大地促進三地資源流通，亦為三地環境治理合作創造有利條件。通過這些努力，使大灣區城市群逐漸形成一個緊密的生態文明命運共同體，各市優勢互補，合作共贏，共同為實現文明富強的“中國夢”而奮鬥。

三、公眾參與建設美麗大灣區立法存在的或然癥結

(一) 缺乏統一的參與平台

公眾參與建設美麗大灣區立法最主要的癥結是缺乏統一的參與平台。三地在立法上的不協調是三地統一的公眾參與平台欠缺的重要根源。大灣區中珠三角九市屬社會主義法系，香港屬普通法系，澳門屬大陸法系。三地之間的法系差異致使三地立法體制不一，進而影響公眾立法參與機制的構築。香港受英國的影響成文法與判例法並存，尤其以判例法為主。筆者以“公眾參與”在香港現有的成文法例中進行搜索，其現實僅有3條法律將“公眾參與”正式納入成文法，且這些法律僅涉及醫院管理與打擊跨國犯罪領域，不涉及環保。雖然香港對環保公眾參與沒有成文法律對其進行規定，但其在環保領域的公眾參與機制已經構建得相當成熟。一方面，以判例支持環保公眾參與，其中最著名的以香港

老太朱琦華對港珠澳大橋提起司法覆核得到了香港特區高等法院的支持為例，體現了香港方面對於公眾意見的正視與支持。另一方面，香港在其政府網站中專門設立了環境領域公眾參與的專欄，為香港居民提供了便利的參與渠道與平台。其次，雖然粵澳都以成文法為法律依據，但粵澳實行不同的制度與法律，公眾參與機制與平台也大相徑庭。以“環保公眾參與”為關鍵字在澳門法律中查詢，總計有 13 條法律將環保公眾參與納入其中，足見澳門立法對於環境保護中公眾參與的重視程度。且在澳門《環境綱要法》與《澳門民事訴訟法典》之中對參與環境公益訴訟的主體也作出了詳細規定。其中環境公益訴訟的參與主體包括有：“任何公民、有利益關涉之社團或財團以及市政廳與檢察院”。廣泛的環境公益訴訟參與資格又進一步鼓勵了公眾對環保相關問題進行監督。內地亦以成文法規定了公眾參與環保建設的法律途徑。《環境保護法》第 6 條規定一切單位和個人均有對環境事務進行管理的義務和權利，《國務院關於環境保護問題的若干決定》(簡稱《決定》)亦着重強調環境保護要建立公眾參與機制，發揮社會團體的作用，鼓勵公眾參與到環保工作中來。綜上所述，粵港澳三地對公眾參與機制的構建均十分重視，但由於三地在法治發展程度、法律傳統、環保意識形態等方面存在着差異，因而居民及政府對於公眾參與的態度各有差異，在公眾參與平台的構建上亦相差較大。另一方面，三地的法律體系差異決定了三地的公眾參與平台難以接軌。公眾參與涉及於環保行政、立法、執法、司法等方方面面，但是三地法律制度自成體系，互不干涉。故其公眾參與平台亦是在不同的權力與行政體系下構建，需要通過多方的努力與協調合作方能構建粵港澳聯合統一的公眾參與平台。

(二) 大灣區內各市居民法治與環保意識差異大

受經濟發展與歷史經驗的影響，大灣區各市居民的法治意識與環保意識存在差異。內地的法治建設仍存在着許多缺陷，公眾參與法治社會建設的積極性欠佳。2017 年，華南理工大學課題組對廣東省法治政府績效的公眾滿意度的調查顯示，公眾對於廣東省的法治滿意度並不高，評分僅為 50 分上下。¹¹ 這一數據表明了內地居民與政府仍有一定的隔閡，居民對政府工作的認可度不高，直接導致了居民參與到立法中來的意願並不強烈。而港澳受西方文化影響，較早建立完善的環保法治體系。早在 20 世紀 80 年代，香港頒佈諸如《環境影響評估條例》《廢物處置條例》和《水污染管制條例》等法律政策來規制本地區的環境問題。澳門以《環境綱要法》為環境治理的基本法律，結合《澳門環境噪音管制規則》和《控制及減少使用可減弱臭氧層之物質措施》等規定進行環境治理，因此，港澳居民環保法治意識相對較高。對應地，參與建設美麗大灣區立法的積極性亦高。內地以《環境保護法》為環境治理的基本法律，各地制定單行的地方環境保護法律並行，環保立法開始較晚且未形成統一的環境保護法律體系，各地政府配合力度不大，加之長期以來各地政府為發展經濟而輕視環境保護的宣傳，導致環保相關法律在眾多法律之中一直處於備受冷落的境地。這種情況在珠三角九市同樣存在，正因如此，珠三角九市居民尚未樹立系統的環保意識，如廣東多市推行的垃圾分類工程，時至今日仍未取得良好的效果。隨着公益訴訟制度建立，內地環境保護組織逐步有權提起環境公益訴訟，然而，由於內地居民的環保意識長期被抑制，提高內地居民的環保意識仍需跨越較長的歷程。各市居民環保與法治意識的差異，亦會對大灣區環境立法公眾參與機制的構築產生一定的影響，因此大灣區各方有必要縮小各市的環境保護差異，發揚港澳環境治理經驗，快速提高內地居民的環保意識，同心協力打造美麗大灣區。

(三) 大灣區內各市經濟發展程度不一

“一國兩制”下粵港澳在互聯網、金融、物流、邊境等方面存在着一層又一層的障礙，大灣區所需要的人員、資本、技術等要素無法自由流動，大灣區建設困難重重。經濟基礎決定上層建築，居民法治意識的提高有賴於市場經濟的發展，在高度發達的市場經濟環境下，居民商貿往來更為頻繁，權利意識與契約精神較強。內地經濟發展相對落後，珠三角九市之間的經濟發展仍有差距。香港、廣州、深圳是大灣區的三大經濟支柱，而肇慶、中山、惠州、珠海等城市的經濟水平相對欠佳。另一方面，大灣區各城市經濟結構存在差異，亦影響着環境保護立法的建設。香港金融貿易業發達，澳門以博彩旅遊業為經濟支柱，深圳科技創新產業發展勢態良好，這些城市第三產業發達，工業污染相對較少，在早期即認識到經濟發展不能以犧牲環境為代價，相關立法與行政措施更為完善。東莞、惠州等以加工業為主的城市，第二產業佔經濟的主導地位，第二產業與居民生產生活息息相關，雖對工業所造成的環境污染有所認識，但相比之下，工業作為其賴以生存的經濟來源，居民對於環境保護的需求並不迫切，以至於環境保護一直處於弱勢地位。因此在這些城市的環境立法中，要更加注重如何將環境保護與工業發展相結合，着力於鼓勵技術創新，減少工業污染。其次，粵港澳三地在立法權限上的差異也會限制地方經濟的發展。港澳立法會可根據本地區情況制定相應的法律，且經全國人大常委會的備案後即可生效。珠三角九市相較於港澳而言，其地方人大制定有關建設美麗大灣區的地方性法規，與國家制定的環境基本法並行。但是，珠三角九市制定的地方性法規不得與國務院、全國人大制定的法律法規等上位法相抵觸，立法權限較港澳小。因而在大灣區各市經濟發展狀況不一的背景下，環境保護與經濟法律政策的碰撞也會成為三地協調建設的一大阻礙。如何統籌協調大灣區各市的環境與經濟發展狀況之間的關係，平衡各市居民的現實需求，是公眾參與美麗大灣區建設議題中一個值得注意的問題。

四、公眾參與美麗大灣區立法的具體進路

(一) 成立官方協調機構

由於大灣區存在三種法系，公眾參與環境保護立法的途徑與機構各不相同，如在內地，立法機關為全國人大或者地方人大，公眾一般通過建議信、網絡信箱、聽證會等途徑向有關立法機關提出建議。而港澳的立法機關為立法會，立法會的立法程序有異於內地，對議員提出的議案進行“一讀”之後，由全體議員對該議案提出質詢，立法會議員對其進行辯論，辯論後由立法的相關工作委員會對本次審讀情況撰寫意見書或者報告書，對“一讀”辯論的細則性問題將進入“二讀”、“三讀”繼續辯論。在結束審讀程序後，再由全體議員對議案進行表決，最後經行政長官簽署後方可正式生效。港澳此種立法機制雖能對相關議案進行充分討論和審查，但是亦難逃立法時限冗長的弊端。淺觀香港立法會2015-2016年的立法議程，長達9個月(2015年10月至2016年7月)的時間才將所有的議案審議通過，故港澳的立法機制相對內地來說更為複雜和漫長。由此可見，在環境立法與環保參與等事項上，港澳與內地存在着許多差異，三地環保公眾參與的不協調性也由此體現。因而在此背景下同步粵港澳三地的環境立法是一項巨大工程。因此，《規劃綱要》中多次提及在大灣區的各項合作中要成立官方的合作協調機構，例如在科技創新協同發展中要成立大灣區科技合作委員會，在金融、保險、醫療等合作

中建立粵港澳協同服務機構。在環境的跨境聯合保護中更需要一個官方的協調機構對各方權責及環保工作予以溝通整合。通過政府力量的介入，可以實現跨界政府協調，消除粵港澳三地的行政邊界。對大珠三角協調發展尤為重要。¹² 例如，2018年粵港雙方將共同籌組成立科研小組，商討2020年後的粵港空氣污染物減排合作事宜，這些措施可為建設美麗大灣區提供清晰的思路。¹³ 因此，大灣區有必要設立一個統一的環境立法協調機構。該協調機構一方面可以在三地政府中發揮一個居間者的作用，在各個政府間承擔斡旋溝通的職責，並為協助促成三地政府進行定期例行的環保合作會議以及一些合作環保活動的舉辦。另一方面，該協調機構在促進大灣區環保立法公眾參與中亦需發揮重要作用。例如，協調機構可協同三地政府及立法機關舉辦線上線下的相關公眾參與立法活動，收集大灣區居民環境保護的立法建議，協調三地的立法事宜。在官方協調機構的積極作用下，粵港澳三地環保立法公眾參與的差距以及不協調的現狀勢必會有所改善。

(二) 制定公眾參與協議

《協議》作為統籌大灣區發展的綱領性文件明確要以生態優先、綠色發展的理念為原則，完善生態建設和環境保護合作機制，建設綠色低碳灣區。然而《協議》作為指導性文件，並無強制性效力。更為重要的是，《協議》僅對大灣區合作作了一些較為籠統、原則性的合意性描述，並未對公眾參與的合作事項作出具體規定。當前，囿於粵港澳三地的立法權限、行政權限等事項的差異，三地暫無法在環保立法上進行統合，目前三地僅能以簽署合作協議的方式作為各項合作事務的主流依據與形式。例如，CEPA作為大灣區最為公眾所熟知的合作協議，在大灣區各個領域的合作發展中發揮着重要作用，並且也可作為日後大灣區協調立法的一個重要依據。因而，在環保立法公眾參與領域中，亦可借鑑之前CEPA以及《協議》的合作經驗，並在此基礎上根據現實情況適時發展與調適，制定簽署專門的大灣區立法公眾參與合作協議。此外，為穩固建立美麗大灣區立法公眾參與程序，就必須由三地就環境合作展開更高層面的立法合作。正如上文所言，“一國兩制”下由於存在不同的立法體制，需要中央明確授權方可為大灣區公眾參與立法提供合法性前提。此處的中央應為全國人大而非全國人大常委會、國務院。一方面，港澳與內地進行合作立法涉及“一國兩制”的根本問題，全國人大常委會或無權就基本法上港澳兩個特區無權限的事項進行授權；另一方面，國務院作為中央人民政府並非為立法機關，且粵港澳三地立法涉及各自地方立法機關的權限問題，需要作為最高立法機關的授權方可為之。因此，粵港澳的合作立法必然需要全國人大授權。具體而言，由全國人大通過行使重大事項決定權授權大灣區，具體的合作事項由三地行政機關進行磋商。三地行政機關磋商後可制定一個適用於大灣區的公眾參與立法的統一規範。例如，共同簽署《粵港澳大灣區公眾參與環境立法協議》，在該協議中明確公眾參與環境立法的主體、方式與程序等內容，注重明確地方立法機關的地位，港澳立法會以及珠三角九市的地方人大均應參與到該協議的制定中，共同商議合作協議的具體內容，並以環境立法協調機構保證其實施。同時，可通過網站、電話、信函等形式，廣泛徵求大灣區居民的意見，並在協議制定的過程中徵求專家意見，使協議更具科學性與民主性。此外，由於粵港澳行政合作協議的法律地位仍不明確，無法以國家強制力保障公眾參與機制有效推進，因此，在制定協議之外，有必要通過全國人大制定一部協調港澳與內地法律問題的《中華人民共和國區際衝突法》以及《粵港澳合作條例》來明確包括《粵港澳大灣區公眾參與環境立法協議》在內的多份粵港澳合作協議的法律地位，保障大灣區法律有序實施。

(三) 明確公眾參與主體

關於公眾參與的主體，港澳與內地的相關環境法律都有所規定，內地《立法法》分別在第36條、第52條、第67條中對立法中的公眾參與作出了規定，鼓勵立法機關要重視立法過程中的公眾參與。儘管如此，內地長期以來在立法中依賴權威的思想濃重，公眾參與比例少。究其緣由，立法公眾參與渠道局限、立法公眾參與主體不明確是其重要原因。例如《國務院關於環境保護問題的若干決定》提及的“建立環境保護的公眾參與機制”與《環境保護法》第五章專門規定公眾參與環境保護制度中，這裏的“公眾”，中央始終沒有出台法律或提供法律解釋對其進行一個明確的界定。¹⁴ 這種法律地位的缺失必然會使得潛在的立法參與者對立法參與有所芥蒂，積極性降低。更有甚者，以立法聽證會為例，參與者在提出意見時被相關官員威脅、恐嚇的事件時有發生。因而，有必要出台相關法律或法律解釋對立法參與者的範圍、權利、責任等加以規定，以法治保障立法參與順利進行。其次，立法公眾參與主體範圍過於模糊廣泛亦不利於科學立法。《環境保護法》第53條規定：“公民、法人和其他組織依法享有獲取環境資訊、參與和監督環境保護的權利”。從文義看，此處的公眾就應當包括所有具有中國國籍的公民、依法取得法人資格的主體、公益組織和其他社會組織。中國地域遼闊，各地區經濟發展程度不一，環境問題亦各不相同，僅靠一部《環境保護法》不能囊括所有地區的環境問題。以廣東為例，作為一個擁有1.1億人口的超級人口大省，必然無法使每一個公民都參與到環境立法的聽證會、座談會。因而，在立法公眾參與機制中“公眾”的定義上，不宜直接引用《環境保護法》中“公眾”概念，而應當對其進行一定的限縮，方能提高立法公眾參與的效率。大灣區經濟發達，吸引大量外來人口，其中有一部分外來人口雖不具備本地戶籍，但大多數長期在大灣區城市中工作、居住，大灣區的環境建設自然亦與這些外來人口息息相關。另有相當一部分外來人口流動性強，或是來粵港澳旅遊、探親，或短期工作，這一部分人可不納入大灣區立法公眾參與的主體中。故對此處“公眾”的範圍，可限縮為擁有珠三角九市當地戶籍的公民以及在城市中工作或居住滿一年的公民。對於港澳的永久性居民，當然享有立法參與權，而對於非永久居民和外國國籍人，居住滿一年的，亦應當享有參與環境立法活動的權利。此外，法人和社會組織應當是依法取得法人資格的參與主體，在民政部門進行登記註冊的社會組織或公益組織，方可享有參與到環境立法的權利，未在相關機構審批或登記過的法人或者其他組織，則不能參與相關立法活動，以此來明確環境立法公眾參與的主體，避免不符合條件的個人或組織佔用公眾參與資源，進而降低立法效率。

(四) 豐富公眾參與形式

根據《環境保護公眾參與辦法》可知，公眾參與環境保護立法主要包括五種形式，這五種形式又可以劃分為兩大類，一類是專家論證，另一類是普通公眾參與，這兩者與政府決策共同構成了公共決策結構。¹⁵ 但是，現有公眾參與體制比較偏倚專家參與，忽略普通公眾在立法參與中的作用。根據一些學者的觀點，應由五個標準亦即公眾參與的時間、機會、地點、對各方之間衝突降低的程度以及公眾對環境行政決策的影響力來評價公眾參與的有效性。¹⁶ 以此為標準，內地公眾參與途徑有限，時限過短，對決策的影響力較弱，公眾參與的效果不盡人意。專家作為立法參與中的專業人員，對立法的考慮更加傾向於專業理性，而普通公眾則是在對現實進行利益的博弈後，為立法者提供更多切合實際的信息。一旦公眾參與的天平倒向專家論證，大眾需求便會被漠視，這樣的公眾參與看似科學理性，但制定出來的法律卻難以適應社會現實狀況。造成這一現狀的原因，一方面是由於長期的對權威的依

賴觀念，忽視普通民眾的力量，另一方面是由於在現有的立法公眾參與機制下政府未能為公民提供足夠有效的公眾參與途徑，致使絕大一部分公民不了解亦沒有強烈意願參與相關的立法公眾參與活動。這就使得當下的立法公眾參與在參與維度與參與強度上均具有一定的局限性。因此，在改進立法公眾參與機制的過程中，要更注重普通公眾的參與，讓普通公眾參與的途徑更便捷、更多樣，提高大眾在環境立法中的影響力。首先，要提高座談會、論證會中公眾參與的比例，如可以企業為單位，派代表參加環境立法的論證會與座談會，提高會議的民主性和廣泛性。其次，豐富問卷調查參與形式，由於人口眾多、樣本量大，傳統的調查難以做到全面覆蓋，這就需要創新公眾參與形式，如可與微信、Facebook(港澳居民專用)、微博、知乎、人人網等一些知名平台合作，在其主頁發佈線上調查問卷，收集公眾對環境立法的意見。同時，可以社區為單位，通過電話訪問等形式，收集本社區居民對於環境立法的評價與建議，將本地最受關注的環境問題逐級統一至大灣區環境立法的協調機構，增強公眾意見在立法中的影響力，日益提高立法質量。

(五) 規範公眾參與程序

公眾參與立法程序是指公眾在參與到立法工作中時應遵循的制度化的具體操作規則，一般包含信息發佈、公眾申請或確認參與、實質參與、整理回饋和公眾參與的監督與救濟共五個環節。大灣區人口眾多、流動性強，如何公平地保障諸多居民的參與權利，規範公眾參與立法程序尤為必要。2005年起，中國人大網開通了法律草案徵求意見系統，希冀通過網絡平台廣泛收集人民的立法意見，但有學者對12年來該系統收集的法案意見進行統計，雖然網絡平台作為一種便捷的參與途徑，網民的參與深度與廣度仍然十分有限，最高參與比例僅佔同年網民規模的0.03%，特別是在環境法領域，參與的公眾更是少之又少。¹⁷ 這一數據表明，中國大部分公眾尚未行使立法參與權。因此，環境立法協調機構有必要制定更加合理可行的參與程序，鼓勵更多的公眾參與立法。根據公眾參與的五個環節，可針對性地作出相應規定，如在發佈公眾參與的信息環節中，可規定應由當地政府通過線上綫下發佈公告，公示申請參與立法工作的程序與時間。在確認公眾參與的環節中，要明確負責處理公眾參與的申請及人數統計等的職能部門，審控參與公眾立法者的資格及人數，保證公眾的平等參與權。在實質參與環節，提醒公眾發表意見不得違反國家法律法規的規定，需對自己發表的言論負責。目前，整理回饋環節在整個立法參與中是最為薄弱的一環，因此要着重把控。¹⁸ 環境立法協調機構應及時收集與分析公眾參與回饋的信息，對公眾意見進行統計和分類，找出公眾的共識與分歧，對這些信息進行分析與協商並向社會公佈，以加強對立法機關的約束，督促其積極聽取公眾意見。最後，在監督與救濟環節中，監督機關對公眾參與的時限、程序的合法性進行監督，設置申訴環節，便於公眾維護自身合法權益，全面保障立法質量，營造大灣區良好公眾參與立法氛圍。

五、結語

大灣區作為一個極具代表性的工業城市群，環境問題日益突出。但是在不斷探索之下，必然會突破大灣區環境治理的出路，並提供行之有效的進路，為其他內地區域所借鑑，讓生態環保的“星星之火”最終在整個美麗中國形成“燎原”之勢。公眾參與作為科學立法中的重要一環，也是《規劃綱要》

中強調的建設一流灣區的一個不可或缺的重要機制。大灣區在立法實踐中尚有需完善之處，是以大灣區有必要通過對公眾參與的主體、形式、程序等方面作出明確規定，使得公眾參與機制趨於科學化、民主化，鼓勵大灣區居民共同為建設美麗中國謀長遠之策，行固本之舉，逐步消除三地之間的法律隔閡，進而增加港澳居民的歸屬感，推進環境立法更加合理化，不斷優化“一國兩制”實踐，助推港澳與內地同發展、共繁榮，進一步提升中國的國際影響力，為實現中華民族偉大復興的“中國夢”奠定堅實基礎。

[本文係 2014 年國家社科基金重大項目“港澳基本法實施的相關機制研究”(14ZDC031)的階段性研究成果。]

註釋：

- 1 李克強：《政府工作報告——2017年3月5日在第十二屆全國人民代表大會第五次會議上》，北京：人民出版社，2017年，第27頁。
- 2 習近平：《決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利》，北京：人民出版社，2017年，第55頁。
- 3 《李克強作的政府工作報告(摘登)》，載於《人民日報》，2018年3月6日，第02版。
- 4 劉雲甫：《粵港澳大灣區法治文化的發展困境與優化路徑》，載於《廣東行政學院學報》，2018年第1期。
- 5 張曉傑、趙可、婁成武：《公眾參與對環境品質的影響機理》，載於《城市問題》，2017年第4期。
- 6 同註2，第52頁。
- 7 同上註，第51頁。
- 8 梁元東：《珠中江與澳門旅遊業聯動發展路徑選擇》，載於《嶺南學刊》，2015年第5期。
- 9 文燦：《深圳去年空氣質量全國第七》，載於《深圳商報》，2018年1月23日，第A10版。
- 10 錢厚誠、韓曉陽：《生態文明建設、人類命運共同體意識與文明自覺》，載於《理論視野》，2017年第10期。
- 11 鄭方輝、邱佛梅：《以法治推進粵港澳大灣區發展》，載於《中國社會科學報》，2017年8月30日，第7版。
- 12 程玉鴻、田野：《大珠三角城市群一體化演進狀況評估》，載於《城市問題》，2016年第12期。
- 13 鄧圩：《籌建科研小組 粵港連手推進環境治理》，載於《人民日報》，2018年1月22日，第15版。
- 14 劉文靜：《地方立法公眾參與的循序推進》，載於《地方立法研究》，2016年第1期。
- 15 吳宇：《建設項目環境影響評價公眾參與有效性的法律保障》，載於《法商研究》，2018年第2期。
- 16 O. Nadeem and T. B. Fishcer: *An Evaluation Framework for Effective Public Participation EIA in Pakistan*. Environmental Impact Assessment Review. 31 (1). 2011. Pp. 36-47.
- 17 張欣：《我國立法電子參與有效性的提升——基於公眾參與法律草案徵求意見(2005-2016年)的實證研究》，載於《法商研究》，2018年第2期。
- 18 劉文靜：《地方立法公眾參與的循序推進》，載於《地方立法研究》，2016年第1期。